Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/1588

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
II/2 — 60000 — 6174/66

Bonn, den 21. März 1967

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat der Bundesregierung gemäß § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Fassung vom 8. November 1966 am 17. März 1967 ein

Sondergutachten über die Wirtschaftslage
im Frühjahr 1967

zugeleitet.

Ich übersende hiermit dieses Sondergutachten.

Kiesinger

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg,
Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

**Sachverständigenrat
zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**

Zur Konjunkturlage

im Frühjahr 1967

Sondergutachten März 1967

Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1967

1. Die Wirtschaftslage in der Bundesrepublik stellt sich im März 1967 erheblich ungünstiger dar, als der Sachverständigenrat im Herbst vorigen Jahres vorausgeschätzt hat (JG 66 Ziffern 214 bis 230). Dies veranlaßt den Rat, sich jetzt erneut zur Konjunkturentwicklung zu äußern (Sondergutachten gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, vom 14. August 1963 in der Fassung vom 8. November 1966). Er folgt damit zugleich einer Bitte des Bundeswirtschaftsministers.

   Die seit Abschluß des Jahresgutachtens 1966/67 bekanntgewordenen Daten lassen es erforderlich erscheinen, die damalige Vorausschau für das Jahr 1967 zu revidieren (Abschnitt A).

   Von den Zielen, die im Sachverständigenratsgesetz genannt sind — Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum —, sieht der Rat gegenwärtig das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes und das eines angemessenen Wirtschaftswachstums als am meisten gefährdet an. Hingegen scheinen die Gefahren für die Stabilität des Preisniveaus einstweilen nicht mehr so groß zu sein, da der zunehmende Nachfragemangel auf den Binnenmärkten Preiserhöhungen erheblich schwerer macht und mehr Preissenkungen erzwingt. Allerdings: hält dieser Nachfragemangel an, so ist damit zu rechnen, daß sich ein anhaltendes Zahlungsbilanzungleichgewicht herausbildet (Abschnitt B).

   Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, wie möglichst bald die Arbeitslosigkeit verringert und die Ausnutzung der Kapazitäten verbessert werden kann und was zu unternehmen wäre, einer Expansion, ist sie erst einmal im vollen Schwunge, den Charakter einer Mengenkonjunktur zu erhalten (Abschnitt C).

A. Die voraussehbare Entwicklung

2. In der folgenden Vorausschau haben wir schon die expansiven Wirkungen zu berücksichtigen versucht, die davon zu erwarten sind, daß ein zusätzlicher Investitionshaushalt des Bundes in Höhe von 2,5 Mrd. DM beschlossen, die Möglichkeit zu Sonderabschreibungen gewährt und die Kreditpolitik gelockert wurde.

3. Die Bundesbank hat zugesagt, daß sie für die Finanzierung jenes Defizites im Bundeshaushalt sorgen werde, das durch konjunkturell bedingte Steuerausfälle entsteht. Wir gehen daher davon aus, daß zumindest beim Bund der planmäßige Haushaltsvollzug gesichert ist. Was dagegen die Haushalte der Länder und Gemeinden anlangt, so scheint noch immer nicht ausgeschlossen, daß es zu einem gefährlichen Wettlauf zwischen nach unten revidierten Einnahmeschätzungen und Ausgabekürzungen kommt. Gleichwohl haben wir im folgenden unterstellt, daß solcher Widersinn unterbleibt, gibt es doch keinen volkswirtschaftlichen Grund dafür, die Verabschiedung und den Vollzug öffentlicher Haushalte, deren Volumina — unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten — ohnehin eher zu knapp als zu reichlich bemessen sind, an Finanzierungsfragen scheitern zu lassen. Strukturpolitisch ist es zwar nach wie vor gerechtfertigt, die öffentlichen Haushalte von Ausgaben zu entlasten und zu bereinigen, die auf die Dauer entbehrlich sind. Dies brauchte auch die gegenwärtige konjunkturpolitische Aufgabe nicht zu erschweren, wenn man gleichzeitig die Ausgaben forcierte, die längerfristig für wichtig gehalten werden. Es hieße jedoch wider alle volkswirtschaftliche Vernunft handeln, wollte man in der gegenwärtigen Situation wegen Finanzierungsschwierigkeiten auch diese Ausgaben vorübergehend aussetzen oder aufschieben, da sie bei allenthalben brachliegenden Produktionskapazitäten die Entfaltungsmöglichkeiten der Privatwirtschaft nicht beeinträchtigen, ja diese sogar fördern. Konjunkturpolitisch gerechtfertigte Ausgaben zu finanzieren, die gegenwärtig durch Steuermittel nicht gedeckt werden können, ist Aufgabe des Kapitalmarkts und des Bankensystems einschließlich der Deutschen Bundesbank. Daß deren Möglichkeiten hierzu ausreichen, kann keinem Zweifel unterliegen.

   Auf solche volkswirtschaftlichen Selbstverständlichkeiten an dieser Stelle hinzuweisen, sieht sich der Sachverständigenrat veranlaßt, da Länder und Gemeinden konjunkturpolitisch sinnwidrige Kürzungsmaßnahmen erwägen, auch gedrängt von einer öffentlichen Meinung, die noch von „unvermeidlichen Opfern" spricht, obwohl Übernachfrage längst einem Nachfragemangel gewichen ist.

4. Da die seit Anfang des Jahres ergriffenen konjunkturpolitischen Maßnahmen erst mit erheblichen Verzögerungen wirken dürften, wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage im ersten Halbjahr 1967 konjunkturell weiter zurückgehen, während die Produktionskapazitäten, die schon im Vorjahr nicht voll ausgenutzt waren, weiter wachsen werden.

   — Nach unserer Schätzung werden die privaten und öffentlichen Anlageinvestitionen im ersten Halbjahr 1967 um 6 bis 10 v. H.

niedriger sein als im ersten Halbjahr 1966, es sei denn, daß von den öffentlichen Investitionsausgaben, insbesondere von denen des Bundes, schon früher und noch stärker Impulse ausgehen, als heute abzusehen ist.

— Die privaten Verbrauchsausgaben dürften kaum höher sein als im ersten Halbjahr 1966, da Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit zugenommen haben, zahlreiche ausländische Arbeitskräfte ausgeschieden sind, Überstunden und übertarifliche Leistungen abgebaut worden sind und die privaten Haushalte wegen der Ungewißheit über die Einkommensentwicklung sich vermutlich mit ihren Käufen — auf sie entfällt knapp die Hälfte der Endnachfrage — zurückhalten werden.

— Dagegen besteht kein Grund, die Vorausschätzung der staatlichen Verbrauchsausgaben (+8 v. H.) zu revidieren, wenn man davon ausgeht (Ziffer 3), daß konjunkturpolitisch nicht gerechtfertigte Kürzungen an den ursprünglichen Ausgabeplänen unterbleiben.

— Auch unsere Ausfuhrschätzung für das erste Halbjahr 1967 (+10 v. H.) bedarf keiner nennenswerten Änderung.

5. Treffen diese Annahmen über die Entwicklung der Nachfrage zu, so wird das Bruttosozialprodukt — gemessen in jeweiligen Preisen — im ersten Halbjahr 1967 kaum, bestenfalls um 1 v. H. höher sein als im Jahre zuvor; gemessen in konstanten Preisen dürfte es sogar um 1 bis 2 v. H. unter dem Vorjahresniveau liegen. Mit diesem Rückgang, der sich schon in der zweiten Hälfte von 1966 abzeichnete, wird der Wachstumsprozeß der deutschen Volkswirtschaft zum ersten Mal in der Nachkriegszeit einschneidend unterbrochen.

6. Die gegenwärtige Konjunkturlage ist durch eine besonders große Labilität im Verhalten nicht nur der Investoren, sondern auch der Konsumenten gekennzeichnet. Deshalb erscheint uns eine einigermaßen verläßliche Projektion über ein halbes Jahr hinaus nicht möglich. Selbst für das erste Halbjahr 1967 ist der Unsicherheitsbereich noch sehr groß. Für das zweite Halbjahr und damit für das ganze Jahr 1967 kann man eigentlich nur „normative Prognosen" aufstellen. Einen solchen Charakter hat die „Zielprojektion des Bundeswirtschaftsministeriums für die allgemeine Wirtschaftsentwicklung 1967".

7. Hält man die in den Ziffern 4 bis 6 mitgeteilte Vorausschätzung der Entwicklung im ersten Halbjahr 1967 für realistisch, so erscheint es zweifelhaft, ob die vom Bundeswirtschaftsministerium angestrebten Ziele mit den bisherigen Maßnahmen erreicht werden können. Ein reales Wachstum des Sozialprodukts um 2 v. H. im ganzen Jahr 1967 wird sich wohl nur ergeben, wenn schon sehr bald starke konjunkturelle Auftriebskräfte zu wirken beginnen oder aber weitere wirtschaftspolitische Maßnahmen ergriffen werden. Hierzu wird in Abschnitt C Stellung genommen.

B. Art und Ausmaß der Fehlentwicklungen

8. Vergleicht man die voraussehbare Entwicklung mit den Zielen, die der Rat seiner Arbeit zugrunde zu legen hat, so ergibt sich folgendes Bild:

— Das Ziel der Stabilität des Preisniveaus erscheint vorerst weniger gefährdet als die anderen Ziele. Wenn auch 1967 der Preisindex für die Lebenshaltung im Durchschnitt den Vorjahresstand noch um etwas mehr als 2 Prozent übersteigen wird, so geht doch rund die Hälfte davon auf Preissteigerungen im zweiten Halbjahr 1966 zurück; zu etwa 0,3 Prozentpunkten ist der voraussichtliche Preisanstieg durch die Erhöhung von einzelnen Verbrauchsteuern verursacht. Ferner ist auch 1967 noch mit Mietanpassungen zu rechnen, die mit der Freigabe der Altbaumieten zusammenhängen. Nur ein geringer Teil der Preissteigerungen ist somit aus der konjunkturellen Entwicklung zu erklären, wobei überdies verzögerte Preisreaktionen in Rechnung zu stellen sind. Selbst bei einer raschen Wiederbelebung der Binnenkonjunktur brauchte der Preisanstieg, der gegenwärtig noch durch Nachfragemangel begrenzt wird, nicht über die erwähnten 2 Prozent hinauszugehen, da erfahrungsgemäß zu Beginn eines Aufschwungs die Preise nur wenig steigen.

  Der Preisauftrieb in unseren Partnerländern hält zwar unvermindert an, doch werden preissteigernde Wirkungen aus dem Ausland im Augenblick von internen deflatorischen Kräften teilweise eingedämmt. Im übrigen: selbst bei konstanten Außenhandelspreisen importiert die Bundesrepublik noch Preissteigerungstendenzen, da sie am internationalen Handel überwiegend mit solchen Gütern beteiligt ist, deren Preise eigentlich sinken müßten, soll das inländische Preisniveau stabil bleiben.

— Der Nachfragemangel im Inland stört das außenwirtschaftliche Gleichgewicht ganz erheblich. Unter der Annahme, daß es bei den in Ziffer 2 genannten Maßnahmen bleibt, rechnen wir für 1967 mit einem Leistungsbilanzüberschuß, der eher in der Nähe von 15 als von 10 Mrd. DM liegen wird. Je mehr der interne Nachfragemangel die Unternehmen dazu zwingt, auf den ausländischen Märkten vorzudringen, um so mehr geraten wichtige Partnerländer in Zahlungsbilanzschwierigkeiten und um so schmerzhafter wird es dann sein, das internationale Gleichgewicht wiederherzustellen.

— Die bedenklichste Fehlentwicklung besteht jedoch gegenwärtig darin, daß zahlreiche Arbeitskräfte ihren Arbeitsplatz verloren

haben oder nicht voll arbeiten können und daß ein nicht geringer Teil des sachlichen Produktionspotentials brachliegt. Die Minderauslastung der Kapazitäten ist begleitet von einer Gewinnkompression, die die Investitionsbereitschaft nachhaltig gefährden und damit ein angemessenes Wachstum in der Zukunft beeinträchtigen kann.

9. Wir haben versucht, das brachliegende Produktionspotential der Größenordnung nach zu schätzen.

Geht man von einem durchschnittlichen Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten aus, wie er 1965 erreicht war, so ergibt sich, daß sowohl der Anlagenbestand als auch das Arbeitskräftepotential für das Jahr 1967 Spielraum für eine Ausweitung der Produktion um fast 30 Mrd. DM (gemessen in Preisen von 1966) geboten hätte. Selbst wer die optimistische Auffassung teilt, daß die ergriffenen Maßnahmen zur Anregung konjunktureller Auftriebskräfte ausreichen werden, 1967 wenigstens ein Produktionswachstum von 2 v. H. zu erzielen, müßte demnach mit einem Produktionsausfall von fast 20 Mrd. DM rechnen.

Der gesamtwirtschaftliche Anlagenbestand ist auch 1966 noch kräftig gestiegen, obwohl die Bruttoinvestitionen stagnierten. Bei einer Kapazitätsauslastung, die der des Jahres 1965 entspricht, reichen nach unserer Schätzung die Anlagen aus, 1967 6 bis 7 v. H. mehr zu produzieren als 1966 [1]).

Die Reserven an Arbeitskräften wären unserer Ansicht nach groß genug, damit der im Anlagenbestand ruhende Produktionszuwachs ausgeschöpft werden könnte [2]). Dabei wird als wahrscheinlich unterstellt, daß zumindest ebenso viele zusätzliche ausländische Arbeitskräfte einen Anreiz sähen, sich um eine Tätigkeit in der Bundesrepublik zu bemühen wie 1966, sofern nur die Nachfrage groß genug wäre.

C. Möglichkeiten zur Beseitigung der Fehlentwicklungen

10. Gäbe es nur die Ziele eines hohen Beschäftigungsstandes, eines angemessenen Wachstums und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, so erforderte die gegenwärtige Situation lediglich eine expansive Geld- und Fiskalpolitik; diese müßte — über einen Zeitraum von 12 Monaten gerechnet — eine zusätzliche Nachfrage nach inländischen und ausländischen Gütern und Diensten im Ausmaß von 30 bis 40 Mrd. DM [3]) schaffen und hervorrufen, damit die Vollbeschäftigung recht bald wieder erreicht wird und die Unternehmen nicht länger gezwungen sind, stärker auf Auslandsmärkten vorzudringen, als mit dem internationalen Gleichgewicht

---

[1]) Für 1967 ist mit einem Kapazitätszuwachs von 4 bis 5 v. H. zu rechnen. Ausschlagebend für den immer noch kräftigen Kapazitätszuwachs ist, daß in der Bundesrepublik ein außerordentlich hoher Anteil des Anlagevermögens auf jüngere Investitionen zurückgeht, eine Folge der raschen Ausweitung des Investitionsvolumens seit 1950; der Abgang alter Anlagen wird unter diesen Umständen selbst dann noch weit übertroffen von dem Zugang neuer Anlagen, wenn die Investitionen stagnieren oder gar sinken. Unsere Schätzung des Kapazitätszuwachses berücksichtigt, daß der Kapitalaufwand je Kapazitätseinheit möglicherweise gestiegen ist. Der Spielraum für eine Ausweitung der Produktion, den der Anfangsbestand 1967 zuläßt, wird durch den Kapazitätszuwachs von 1966 und 1967 und durch die bereits 1966 im Vergleich zu 1965 ungenutzten Kapazitäten bestimmt.

[2]) Einen Eindruck davon, in welchem Umfang unser Arbeitskräftepotential Anfang 1967 weniger ausgenutzt war als ein Jahr zuvor, möge die folgende Rechnung vermitteln:

Gegenüber Januar/Februar 1966 waren im Januar/Februar 1967 ..... mehr Arbeitslose registriert.	395 000
Zu diesen müssen noch mindestens ..... von den 250 000 Gastarbeitern gezählt werden, die zwischen September 1966 und Januar 1967 die Bundesrepublik verlassen haben (Abnahme von September 1965 bis Januar 1966 : 100 000).	150 000
Im Januar/Februar 1967 waren 280 000 mehr Kurzarbeiter registriert als vor einem Jahr. Dies entspricht einer Zahl von etwa ..... Vollarbeitskräften.	70 000
Daneben dürfte es zu einer unsichtbaren Arbeitslosigkeit durch das konjunkturbedingte Ausscheiden von rund ..... Hausfrauen, Rentnern usw. gekommen sein.	100 000
Zusammen ergibt dies eine nachfragebestimmte Abnahme der Zahl der Vollarbeitskräfte von über	700 000.
Dieser Beschäftigungsrückgang entspricht rund ..... unserer Erwerbstätigen.	2,5 v. H.
Hinzu kommt der Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit (Fortfall von Überstunden, nichtregistrierte Kurzarbeit, tarifliche Arbeitszeitverkürzungen), den wir mit ansetzen.	1,5 v. H.
Daraus ergibt sich gegenüber dem Beginn des Jahres 1966 eine Minderausnutzung unseres Arbeitsvolumens von mindestens	4 v. H.
Berücksichtigt man ferner einen laufenden Produktivitätszuwachs infolge technischen und organisatorischen Fortschritts von 4 v. H. per annum, so erhöht sich das Produktionspotential im Jahresdurchschnitt 1967 gegenüber dem Stand vom Jahresanfang noch einmal um	2 v. H.
Alles in allem würde das bedeuten, daß von dieser Seite her gesehen das potentielle Produktionsvolumen übers Jahr gerechnet um etwa ..... über dem Niveau liegt, das der tatsächlichen Produktion der Monate Januar/Februar — auf Jahresbasis umgerechnet — entspricht.	6 v. H.

Diese Schätzung berücksichtigt — vorsichtigerweise — nicht, daß bei verschlechterter Beschäftigungslage erfahrungsgemäß in den Betrieben Arbeitskraft ungenutzt bleibt. Auch hier liegt eine Reserve für Produktionssteigerungen, sobald sich die Auftragslage wieder bessert.

[3]) In Preisen von 1966 und geschätzt als Absorptionslücke, das heißt einschließlich des zu erwartenden exzessiven außenwirtschaftlichen Überschusses, der durch Mangel an inländischer Nachfrage verursacht ist.

vereinbar ist. Doch muß die Wirtschaftspolitik nach wie vor auch auf die Geldwertstabilität bedacht sein.

11. Räumt man jedoch dem Ziel der Geldwertstabilität Vorrang ein und zieht man außer der Geld- und Fiskalpolitik keine weiteren wirtschaftspolitischen Instrumente in Betracht, so mag es angeraten erscheinen, die Minderausnutzung des menschlichen und sachlichen Produktionspotentials in Kauf zu nehmen, in der Hoffnung, daß die Preisniveaustabilität damit für geraume Zeit gesichert werden kann. Allerdings würde das erhebliche außenwirtschaftliche Ungleichgewicht, mit dem unter diesen Umständen zu rechnen wäre, die internationale Währungskooperation vor schwere Aufgaben stellen. Dies gilt insbesondere, wenn unsere Handelspartner zur Beseitigung der Zahlungsbilanzdefizite, die mit unseren Überschüssen zusammenhängen, keinen anderen Weg sehen sollten, als ihre Beschäftigung und ihr Wachstum zu drosseln.

    Freilich dürfte sich bei einer derartigen Politik die Bundesrepublik um des internationalen Gleichgewichts willen wahrscheinlich schon in naher Zukunft vor die Wahl gestellt sehen, entweder auf innere Geldwertstabilität, deretwegen bewußt eine fühlbare Arbeitslosigkeit und größere Produktionsausfälle in Kauf genommen wurden, zu verzichten — oder im traditionellen Stil aufzuwerten. Indessen: welchen dieser beiden Wege man auch wählen würde — interne Lohn- und Preisanpassung nach oben oder eine abrupte Wechselkursänderung —, die Enttäuschung wäre in beiden Fällen sehr groß.

12. Wie in seinen bisherigen Gutachten muß der Sachverständigenrat auch im vorliegenden Falle davon ausgehen, daß sich mehrere Ziele gleichzeitig nur erreichen lassen, wenn man entsprechend viele Instrumente gleichzeitig einsetzt. Um die Jahreswende 1965/66 stellte sich die Aufgabe einer Stabilisierung ohne Stagnation; sie erschien nur lösbar bei gleichzeitiger, gleichmäßiger und allmählicher Verringerung sowohl der Übernachfrage in allen Bereichen als auch der Zinssätze und der Lohnsteigerungsraten. Heute geht es um Expansion und Stabilität. Beide Ziele lassen sich nachhaltig nur in Einklang bringen, wenn zu der staatlichen Investitionsförderung rechtzeitig Maßnahmen hinzukommen, die den Lohn- und Preisauftrieb wirksam begrenzen, der bei zunehmender Ausschöpfung des Beschäftigungs- und Produktionspotentials zu erwarten ist.

13. Was dabei die Löhne angeht, so kann die Expansionspolitik um so mutiger auf ihr Ziel zusteuern, je größer die Gewähr ist, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer auch bei einer schnellen Rückkehr zur Vollbeschäftigung die Regeln einer stabilitätskonformen Lohnpolitik einhalten werden. In einer Gesellschaft, die der Preisniveaustabilität einen hohen Rang einräumt, ergibt sich somit, von Außeneinflüssen abgesehen, die Wahl zwischen

    — einer so großen Unterbeschäftigung, daß stabilitätswidrige Lohnerhöhungen unmöglich sind, und

    — einer Vollbeschäftigungspolitik, die durch die (möglicherweise an Bedingungen geknüpfte) Zusage zu einer stabilitätskonformen Lohnpolitik allseits akzeptabel wird.

    Selbstverständlich ist mit der zweiten Alternative eine sehr viel größere reale Lohnsumme verbunden.

14. Die Notwendigkeit, den Preisauftrieb wirksam zu begrenzen, steht mit dem Erfordernis einer stabilitätskonformen Lohnpolitik in engem Zusammenhang. Nur eine lohnpolitische Zurückhaltung, die durch Unterbeschäftigung erzwungen wird, bedarf, zumindest auf kurze Sicht, keiner preispolitischen Ergänzung. Sobald jedoch mit einer erhöhten Kapazitätsauslastung die Gefahr entsteht, daß wieder weniger Preise sinken und mehr Preise steigen, als mit Geldwertstabilität vereinbar ist, werden die Tarifpartner sich weigern, eine unbedingte Zusage zu einer stabilitätskonformen Lohnpolitik bei Vollbeschäftigung zu geben, es sei denn, die Mittel einer wirksamen gesamtwirtschaftlichen Preispolitik — und das sind Mittel der Währungs- und Wettbewerbspolitik — lägen bereit und ihr Einsatz wäre zuversichtlich zu erwarten. An der Zuversicht, die eine unbedingte Zusage erlaubte, wird es — zumindest auf seiten der Arbeitnehmerorganisationen — wahrscheinlich schon dann fehlen, wenn die Vertreter der Unternehmerinteressen dabei bleiben, sich uneingeschränkt selbst gegen solche Formen der Absicherung zu wenden, die schon mit Rücksicht auf das internationale Gleichgewicht unentbehrlich sind (auch und vor allem bei einer Stabilitätspolitik, die das Ziel eines hohen Beschäftigungsgrades hintanstellt — Ziffer 11). Der Streitwert liegt, aufs Jahr gerechnet, in der Größenordnung zwischen 10 und 20 Mrd. DM; das sind 2 bis 4 v. H. des Sozialprodukts von 1966.

    Sofern man auf Absicherung nur einstweilen verzichtet (etwa im Hinblick auf mögliche internationale Verhandlungen), nicht jedoch endgültig, ließen sich gleichwohl zusätzliche Maßnahmen der Expansionspolitik wagen; die Tarifpartner könnten dann immer noch eine Zusage geben, auch bei Vollbeschäftigung die Regeln einer stabilitätskonformen Lohnpolitik einzuhalten. Allerdings müßte man dann wohl zugestehen, daß die Gewerkschaften ihre Zusage an die Bedingung knüpfen, daß in den Tarifverträgen für den Fall einer fühlbaren Abweichung von der Geldwertstabilität eine vorzeitige Kündigungsmöglichkeit vereinbart wird (JG 66 Ziffer 247). Die Verantwortung für die Geldwertstabilität läge dann eindeutig bei der

Währungspolitik und der staatlichen Wettbewerbspolitik.

15. Auf mittlere Sicht läßt sich die Stabilität im Wachstum nur sichern, wenn zu der Vermeidung einer internen Übernachfrage und zu einer stabilitätskonformen Lohnpolitik währungspolitische Aktionen hinzukommen, die entweder Geldwertstabilität in unseren wichtigsten Partnerländern gewährleisten oder für unsere Wirtschaft Verhältnisse schaffen, „als ob" im Ausland Geldwertstabilität herrschte. Gegenwärtig (Anfang 1967) mag, wie erwähnt, der direkte internationale Preiszusammenhang durch die rezessiven Tendenzen im Inlande und durch den Zwang zum Export mit Preiszugeständnissen, der sich hieraus für unsere Unternehmen ergibt, verdeckt sein. Sobald jedoch mit zunehmender Kapazitätsauslastung der Zwang zum Export wieder nachläßt und Exportaufträge mit Inlandsaufträgen konkurrieren, muß damit gerechnet werden, daß exportintensive Unternehmen ihre Preiserhöhungsspielräume im Ausland wie im Inland ausschöpfen oder weniger geneigt sind, überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte in Form niedrigerer Preise weiterzugeben. Mit ähnlichen Reaktionen wird man bei den Importpreisen zu rechnen haben, sobald die ausländischen Anbieter sich nicht mehr gezwungen sehen, ihren Marktanteil in der Bundesrepublik mit preispolitischer Zurückhaltung zu verteidigen. Eine Rückkehr zur vollen Ausnutzung der Produktionskapazitäten in den nächsten 12 bis 18 Monaten könnte ohne Absicherung nach außen sehr leicht zu einer Situation führen, aus der heraus sich, ähnlich wie von 1964 bis 1966, ein kräftiger Anstieg von Löhnen und Preisen ergeben würde. Diese Welle würde das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wiederherstellen, das durch die bisherige Stabilitätspolitik gestört ist — vielleicht sogar ausgleichende Defizite zur Folge haben — und der deutschen Exportwirtschaft sehr schnell jenen Wettbewerbsvorsprung nehmen, den ihre Sprecher durch kompromißlose Ablehnung jeder außenwirtschaftlichen Absicherung verteidigen zu können glauben. Der Sachverständigenrat ist der Überzeugung, daß für das Programm der Geldwertstabilität im Wachstum nichts gewonnen ist, wenn diese mittelfristigen Zusammenhänge diskret in den Hintergrund gedrängt werden. Sollte sich die rechtzeitige lohn-, währungs- und wettbewerbspolitische Absicherung einer Expansionspolitik als politisch nicht durchsetzbar erweisen, ist das Versprechen „Geldwertstabilität im Wachstum" unerfüllbar.

16. Will man das Produktionspotential möglichst schnell besser auslasten, so bietet sich ein beschleunigter Vollzug des zusätzlichen Investitionshaushalts des Bundes an, aber auch eine beschleunigte Verwirklichung der in anderen öffentlichen Haushalten vorgesehenen Investitionsausgaben. Je mehr Staatsausgaben in die nächsten Monate vorgezogen werden, um so größer ist die Chance, daß gefährdete Arbeitsplätze noch rechtzeitig gesichert und unwiederbringliche Produktionsausfälle vermieden werden. Den Ländern und Gemeinden könnte sogar nahegelegt werden, Investitionsausgaben über die bisherigen Pläne hinaus vorzunehmen.

17. Um in der Lage zu sein, einer etwaigen Verschlechterung der konjunkturellen Situation rasch und wirksam entgegenzutreten, könnte die Bundsregierung zusätzlich zu dem verabschiedeten Investitionshaushalt einen weiteren Eventualhaushalt vorbereiten. Dieser müßte in seiner Struktur so beschaffen sein, daß sein Vollzug keine Produktionsengpässe entstehen läßt. Dabei wären die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Mehrausgaben sachlich und räumlich so gestreut werden können, wie dies konjunkturpolitisch erwünscht ist; besonders solche öffentlichen Aufgaben, denen ein hoher Rang für das wirtschaftliche Wachstum zukommt, wie etwa die Ausbildung, der Nahverkehr oder der Ausbau der kommunalen Versorgungsnetze, sollten berücksichtigt werden. Bei der Aufstellung eines solchen Eventualhaushaltes brauchte der Gesichtspunkt der strukturellen Bereinigung des Kernhaushaltes nicht verlorenzugehen.

    Bei der Auftragsvergabe könnte die öffentliche Hand ihre Nachfrageposition im Interesse der Preisniveaustabilität voll nutzen; sie könnte durchsetzen, daß öffentliche Aufträge nur zu gleichen Preisen wie im Vorjahr oder zu Preisen, die darunter liegen, erteilt werden.

18. Unter der Bedingung, daß es gelingt, die Tarifpartner und die Vertreter der wichtigsten Wirtschaftsgruppen zu einer lohn- und preispolitischen Absicherung einer Expansionspolitik im Sinne der Ziffern 10 ff. zu bewegen, aber nur dann, entfallen stabilitätspolitische Bedenken gegen noch weitergehende Maßnahmen der Nachfrageexpansion, wie sie im Interesse eines hohen Beschäftigungsstandes, eines angemessenen Wachstums und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts liegen. Als zusätzliche Maßnahmen kämen unter anderem in Betracht:

    a) Eine befristete lineare Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze — als kurzfristig wirksames Mittel zur Belebung der privaten Nachfrage auf breiter Front.

    b) Sonderabschreibungen, die erheblich über das nach § 51 Abs. 1 Nr. 2 s Einkommensteuergesetz zulässige Maß hinausgehen.

    c) Der in Ziffer 17 zur Diskussion gestellte weitere Eventualhaushalt des Bundes könnte sofort verwirklicht werden.

19. Diese Maßnahmen könnten entweder einzeln oder — entsprechend schwächer dosiert — in Kombination ergriffen werden. In jedem Falle wäre im Rahmen einer lohn- und preispolitisch abgesicherten Expansion der Geld- und Kreditpolitik die Aufgabe gestellt, die Ausweitung der Inlandsnachfrage durch entsprechende expansive Maßnahmen, insbesondere durch eine

weitere Senkung der Mindestreservesätze und des Diskontsatzes, zu erleichtern. Je rascher die Zinsen auf jenes Niveau gebracht werden, bei dem das Publikum keinen weiteren Zinsrückgang mehr erwartet, um so eher wird die Verschuldungsbereitschaft der privaten Investoren wieder zunehmen.

20. Während eine Senkung von Steuersätzen sowie eine Erleichterung der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten schnell wirken mögen, aber für eine starre Mindestfrist zugesagt werden müssen, kann ein zusätzlicher Haushalt im Vollzug flexibler gestaltet werden. Er wäre damit wahrscheinlich am besten geeignet, unsere Wirtschaft wieder an den mittelfristigen Wachstumspfad heranzuführen, ohne daß es dabei erneut zu konjunkturellen Übersteigerungen käme.

21. Wenn der Sachverständigenrat eine beträchtliche Ausweitung der Staatsausgaben aus konjunkturellen Gründen zur Diskussion stellt, so darf dies nicht als Plädoyer für eine nachhaltige Erhöhung des staatlichen Anteils am Sozialprodukt mißverstanden werden. Im konjunkturellen Rückgang der privaten Investitionen sehen wir kein Zeichen dafür, daß die unternehmerischen Triebkräfte unserer wirtschaftlichen Entwicklung dauerhaft geschwächt wären. Sobald wieder eine normale Kapazitätsauslastung erreicht ist, wird es konjunkturpolitischer Investitionsanreize nicht mehr bedürfen. Unternehmen, die in der gegenwärtigen Phase des Nachfragemangels nicht zögern, die Investitionen vorzunehmen, die sich bei besserem Gang der Geschäfte ohnehin bald als unumgänglich erweisen werden, können erwarten, daß sie einen Wettbewerbsvorsprung vor ihren Konkurrenten haben werden, sobald die Ziele eines hohen Beschäftigungsstandes und eines angemessenen Wachstums mit Hilfe der Expansionspolitik auch nur annähernd erreicht sind.